

LAS NEGOCIACIONES DE LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS CON LA UNIÓN EUROPEA (1997-2004): LOS PROBLEMAS DE INTEGRAR UN ESPACIO EX-SOVIÉTICO

Ricardo Martín de la Guardia*

Recibido: 28 Agosto 2011 / Revisado: 4 Septiembre 2011 / Aceptado: 12 Septiembre 2011

INTRODUCCIÓN. ESTONIA, SOLA EN EL CAMINO HACIA LA UNIÓN

El 27 de agosto de 1991 las repúblicas bálticas, que tanto peso habían tenido al comenzar a descomponerse la URSS, lograron de las Comunidades Europeas el reconocimiento de su independencia. Unos días antes, el 19, el fallido golpe de Estado de Moscú había hecho temer a Bruselas una vuelta atrás en el proceso de reformas emprendido por Gorbachov, de ahí que se hubiera decidido a dar el paso definitivo a pesar de las reticencias previas de algunos de sus socios. De forma inmediata, Lituania, Letonia y Estonia retomaron las relaciones con los ámbitos escandinavo y germánico como medio de vincularse lo antes posible al espacio comunitario¹.

Con el inicio de las transformaciones político-institucionales y económicas para dotarse de estructuras democráticas y de economías de mercado, los gobiernos de la transición optaron por emprender el camino hacia la integración². Así, en otoño de 1995, con los nuevos regímenes todavía por consolidar, se precipitaron a presentar su solicitud de adhesión: Letonia fue la primera en hacerlo, el 13 de octubre de 1995, seguida de Estonia, el 24 de noviembre, y de Lituania, el 8 de diciembre. Poco después, y para tratar de definir con mayor precisión la política común hacia los países de la

Europa Central, Oriental y Báltica, la reunión del Consejo Europeo celebrada en Madrid los días 15 y 16 de diciembre se convertiría en un hito en la historia de la Unión. El Consejo solicitó a la Comisión un informe detallado sobre cada uno de los países candidatos con el fin de conocer la situación real así como las consecuencias derivadas de una posible incorporación. El documento de la Comisión, denominado “Agenda 2000” y presentado públicamente en Bruselas el 9 de julio de 1997, incluía un análisis sobre tres aspectos principales: la necesaria reforma del sistema de cohesión económica y social y también de las políticas de la Unión –sobre todo de la Política Agraria Común y de la Política Exterior y de Seguridad Común–, el impacto de la ampliación en estas políticas y el marco financiero para el periodo 2000-2006.

No había pasado una semana cuando, el 15 de julio, la Comisión envió al Consejo sus informes sobre los países candidatos y recomendó el inicio de las negociaciones de adhesión con Chipre, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia, generando así un gran malestar en las dos capitales bálticas restantes. Los argumentos esgrimidos destacaban que estos países se encontraban en mejores condiciones que los demás. El parecer de la Comisión sería secundado por el Consejo Europeo de Luxemburgo el 12 de diciembre de

* Universidad de Valladolid. E-mail: guardia@fyl.uva.es.

¹ Sobre el llamado “regreso a Europa”, objetivo prioritario de todos los gobiernos de los antiguos países soviéticos, véase Lagerspetz, Mikko, “Post-Socialism as a Return: Notes on a Discursive Strategy”. *East European Politics and Societies*, Vol. 13, 2 (1999), 379-390.

² Sobre el proceso de independencia y los primeros años de la transición hacia la democracia, véanse Lieven, Anatol, *The Baltic Revolution: Estonia, Lithuania, Latvia and the Path to Independence*. New Haven, Yale University Press, 1994 y Norgaard, Ole y Johannsen, Lars, *The Baltic States after Independence*. Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

1997, pero antes, el 16 de julio, al día siguiente de su polémica declaración, la Comisión presentó al Gobierno estonio sus recomendaciones para agilizar su marcha hacia la Unión. El comisario europeo encargado de estas cuestiones, Hans van den Broek, alabó el camino hasta entonces recorrido por el país, valorando sobre todo las rápidas y profundas reformas económicas emprendidas para liberalizar el mercado. Varias eran las carencias más acusadas que reclamaban atención; entre ellas, el escaso equilibrio regional, el abultado déficit del comercio exterior, un sistema judicial obsoleto y la difícil integración de la minoría rusa. También, y como solía ocurrir al resto de aspirantes, los sectores energético, agrícola y pesquero constituían ramas muy frágiles de la estructura económica general. El Informe no olvidaba tratar cuestiones delicadas como las leyes lingüísticas y el trato a las minorías. A partir de este momento, las presiones de la Unión al Gobierno estonio –y también al letón– para que cambiaran las leyes lingüísticas y de ciudadanía fueron constantes puesto que Bruselas entendía que se vulneraban derechos fundamentales de la numerosa población de origen ruso que residía en estas repúblicas. Ante los escasos avances, el documento instaba al Gobierno a mantener una voluntad decidida para integrar a la población rusa y agilizar los procedimientos de naturalización de los no ciudadanos³.

Las consecuencias inmediatas fueron muy visibles en la actitud adoptada por el Gobierno de Tallin, que asumió como tarea prioritaria las recomendaciones que se le hacían desde Bruselas: desarrollar un aparato administrativo capaz de ofrecer más servicios a los ciudadanos y de gestionar el complejo acervo comunitario, establecer de forma perentoria una serie de mecanismos para corregir el déficit de su balanza comercial y poner en marcha medidas encaminadas a optimizar los recursos forestales y proteger el medio ambiente, prestando especial atención a su importante masa arbórea⁴. Por otra parte, la postura de la Comisión también generó desconcierto respecto a la coopera-

ción demandada a las tres repúblicas⁵. Para evitar fricciones, el Gobierno estonio utilizó con profusión un razonamiento basado en el hecho de que, a pesar de la discriminación introducida por Bruselas, siempre sería más beneficioso para toda el área báltica que entrase una las repúblicas en la Unión, en tanto que serviría de vanguardia para, desde su posición de socio, impulsar la adhesión de las otras dos. Este argumento, conocido en el momento como “*spillover*” (“desbordamiento”) no convenció a los gobiernos de Riga y Vilna, a los que paradójicamente se les había insistido, como al de Tallin, en crear estructuras sólidas de colaboración previas al inicio de negociaciones con la Comisión, aunque ahora quedaban arrumbados. Tampoco favorecían la armonía intrabáltica las declaraciones de algunas relevantes personalidades del mundo de la política estonia. Por ejemplo, el que fuera ministro de Exteriores, Toomas Hendrik Ilves, mostraba en octubre de 1998 una peculiar visión geográfica de su país: “Yo creo que Estonia ha sufrido desde hace años de políticas fallidas planeadas por los otros Países Bálticos [...]. Estonia es un país postcomunista nórdico, no báltico”⁶.

1. EL CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI Y LA INCORPORACIÓN DE LITUANIA Y LETONIA AL PROCESO NEGOCIADOR

Los acontecimientos ocurridos en la región balcánica –por tanto, poco relacionados con la evolución interna de Lituania y Letonia– influyeron en el cambio de actitud de Bruselas. Continuaba la inestabilidad en la antigua Yugoslavia; la guerra desencadenada en Kosovo en marzo de 1999 amenazaba con extender sus garras al espacio próximo, Rumanía y Bulgaria. Dos fueron los factores principales que influyeron en la Comisión a la hora de reconsiderar no solo la política hacia estos dos últimos sino también la estrategia global de ampliación: por un lado, la presión de todos estos países, decididos a convencer a la Unión Europea de que no lograrían avanzar hacia un fortalecimiento de

³ *Dictamen de la Comisión Europea sobre la solicitud de adhesión de Estonia a la Unión Europea*. Bruselas, 15 de julio de 1997. Apartado 1.3.

⁴ Para una visión general de la marcha de Estonia hacia la integración véase Smith, David J., *Estonia: Independence and European Integration*. Londres, Routledge, 2001.

⁵ Véase Ozolina, Zaneta, *The Impact of the European Union on Baltic-Cooperation*. Copenhague, COPRI, 1999.

⁶ Cit. en Ozolina, Zaneta, “The EU and the Baltic States”, en Lieven, Anatol y Trennin, Dimitri (eds.), *Ambivalent Neighbors: the EU, NATO and the Price of Membership*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2003, 213.

sus instituciones democráticas ni mejorar socioeconómicamente si no era a través del compromiso comunitario de establecer conversaciones para una futura incorporación; por otro, el temor de la propia Comisión a una inestabilidad creciente, susceptible incluso de convertirse en estructural, en todo el ámbito balcánico. De este modo, pues, en octubre de 1999 la Comisión recomendaba el comienzo de negociaciones con el resto de los aspirantes, incluidos Lituania y Letonia⁷. Retornaba así el llamado “*regatta approach*”, con lo cual la apertura y el desarrollo de los capítulos negociadores dependerían de los candidatos individualmente considerados, esto es, de la medida en que cada uno de ellos fuera cumpliendo tanto los criterios de Copenhague como aquellos requisitos específicos establecidos en su caso. A pesar del cambio de parecer, a la altura de 1997 había un hecho cierto: el avance había sido tan notorio respecto a las transformaciones político-institucionales emprendidas en las tres repúblicas que para la Comisión dichos países cumplían sustancialmente los criterios políticos exigidos, lo cual era ya de por sí enormemente meritorio teniendo en cuenta el breve tiempo transcurrido desde su independencia.

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de aquel año de 1999, confirmó las recomendaciones realizadas en octubre por la Comisión para que, sin más dilación, en febrero del año siguiente comenzasen a entablarse las negociaciones de adhesión con los países candidatos, exceptuada únicamente Turquía. Para evitar las críticas de los más escépticos, la Comisión insistía en que la ampliación no iría en detrimento de la profundización en las estructuras comunitarias, ya que se trataba de dos procesos perfectamente compatibles⁸.

El cambio de actitud de las instituciones comunitarias fue muy bien recibido en Vilna y Riga. La consecuencia más negativa fue que, si antes de 1997, a través de los instrumentos de preadhesión, la Unión había incentivado la cooperación en la región báltica como paso previo que favorecía la ampliación posterior⁹, en el nuevo

enfoque se diluían en cierto modo las relaciones intrabálticas ya que, en primer lugar, se relajaba la presión comunitaria que movía a ello, y en segundo porque, antes que en mejorar las relaciones entre sí, estos países siempre habían tenido interés en estrecharlas con otros países occidentales. En efecto, los gobiernos bálticos reforzaron sus políticas europeas.

Si las negociaciones formales para la adhesión se habían iniciado el 31 de marzo de 1998 con Estonia, con Lituania y Letonia lo hicieron el 10 de febrero de 2000. Se fijaron treinta y un capítulos, de los cuales —como en otras ocasiones— comenzaron a discutirse y a cerrarse provisionalmente los más sencillos. Para comprender las dificultades del proceso negociador conviene detenerse en algunas materias que fueron especialmente delicadas. Sin duda, una de ellas, debido a la precariedad económica que atravesaban estos países, fueron las cuestiones relacionadas con el libre comercio, donde afloraron además las discrepancias entre los candidatos. Letonia y Lituania mantuvieron que hasta el momento de la incorporación efectiva continuase en vigor el ya preexistente Acuerdo Báltico de Libre Comercio, mientras que Estonia afirmó estar preparada para asumir los compromisos comerciales de la Unión sin periodos de transición. Evidentemente, ante un tema tan controvertido las acusaciones entre ambas partes enturbiaron la marcha hacia Europa. Por si ello no fuera suficiente, el conflicto arrastraba a las propias instituciones comunitarias, las cuales, como ya hemos visto, habían favorecido en un principio la creación del área báltica de libre comercio y ahora, con la adopción de una estrategia que primaba el esfuerzo individual, no podían desatender el empuje estonio.

Una vez más, como en la mayoría de los casos en que se presentaban obstáculos de este tipo, los negociadores comunitarios no adoptaron posturas maximalistas, sino que recurrieron al diálogo todavía con mayor insistencia: desde una perspectiva geopolítica, una vez llegados a estas alturas del proceso, era del interés de Bruselas que los tres países ingresaran a la vez: era el mejor modo de evitar —no

⁷ European Commission, *Reports on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries, 13 October 1999. Composite Paper*. COM (1999) 500 final, 26.

⁸ “Presidency Conclusions Helsinki European Council (10-11 December 1999)”. *Bulletin of the European Union*, I.3.

⁹ Véase Vilpisauskas, Ramunas, “Regional Integration in Europe: Analysing intra-Baltic Economic Cooperation in the Context of European Integration”, en Pettai, Vello y Zielonka, Jan (eds.), *The Road to the European Union. Vol. II. Estonia, Latvia and Lithuania*. Manchester, Manchester University Press, 2003, 163-203.

olvidemos que nos encontramos en plena Postguerra Fría— cualquier posible conflicto en la región báltica, sobre todo cuando en este rincón del continente la seguridad en sus fronteras debía tener en cuenta la presencia del vecino ruso. Finalmente, la Unión ofreció concesiones arancelarias para los productos agrícolas una vez que los candidatos fueran miembros de pleno derecho, y así los representantes de Letonia y Lituania abandonaron su propuesta de establecer periodos transitorios¹⁰. El capítulo se cerró en abril con Estonia y siete meses después, en noviembre, con Lituania y Letonia.

El problema de Kaliningrado, enclave de Rusia en Lituania —con una población aproximada de un millón de personas en 15.000 km²—, dio visos de solución una vez producidas las independencias gracias al acuerdo firmado por ambos países el 29 de julio de 1991, cuyo objetivo era fomentar la cooperación para mejorar el desarrollo económico, social y cultural del territorio. A medida que fue progresando la candidatura lituana a la Unión el interés tanto de Vilna como de Bruselas por resolver las tensiones que el enclave generaba en las relaciones con Rusia contribuyó a crear un clima de entendimiento que llevaría a la firma de un acuerdo más específico el 29 de junio de 1999. En él se comprometían los firmantes a seguir el principio de no discriminación en cuanto al tránsito y abastecimiento de recursos energéticos y a regular un régimen libre de visado para los habitantes del enclave conforme a los acuerdos bilaterales y las obligaciones internacionales. Al año siguiente se estableció un Consejo de Cooperación para llevar a cabo el seguimiento de las relaciones entre Kaliningrado y las regiones lituanas limítrofes, y en abril de 2003 Rusia, Lituania y la Unión Europea acordaron que los ciudadanos rusos podrían llegar a Kaliningrado atravesando Lituania con un pase gratuito de tránsito; el proyecto fue financiado por la Unión y la decisión entró en vigor el 1 de julio de ese mismo año de 2003. Con

ello se abrían las puertas a una mayor integración regional, capaz de convertir un problema en una oportunidad para acercar Rusia a Europa¹¹.

Otra materia espinosa era la relacionada con el libre flujo de personas dentro del espacio comunitario. Los países bálticos reclamaban de Bruselas la libre circulación de sus trabajadores alegando su reducido número de habitantes, pero Bruselas, presionada por algunos estados miembro que tenían una afluencia masiva de inmigrantes a la búsqueda de mejores condiciones laborales y económicas, optó por definir una política común para todos los candidatos. Al respecto, durante los dos primeros años posteriores a la incorporación se permitiría a los quince socios antiguos la aplicación de sus legislaciones nacionales, y aunque pudieran revisarse estos acuerdos transitorios, todavía quedaba una prórroga de otros tres años si así lo solicitaban e, incluso, otra más de dos años en el caso de que demostrara que la libre circulación de trabajadores perjudicase notablemente a su estabilidad interna. La decisión, por tanto, afectaba a todos los candidatos por igual y, contradiciendo el tratamiento individualizado de cada uno de los aspirantes, penalizaba en este caso a los bálticos, cuyas reducidas poblaciones no podían poner en peligro el mercado laboral de ningún Estado miembro. De igual forma, por ejemplo, los tres bálticos aceptaron la propuesta comunitaria de un periodo transitorio de siete años para la compra de tierras para explotación agrícola y forestal, periodo prorrogable a otros tres si se producían distorsiones graves en el mercado agrícola¹².

En la legislación de Estonia y Letonia sobre ciudadanía se operaron importantes cambios a partir del año 1998. En el caso letón se introdujeron enmiendas a la Ley de Ciudadanía que favorecían la naturalización de los residentes no ciudadanos, valoradas por el Alto Comisionado de la OSCE para la cuestión de las Minorías Nacionales como “un gran estímulo al proceso de integración de Letonia”¹³. Ello no obstante, la complejidad de esta

¹⁰ Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, vol. II, 316.

¹¹ “Cabría afirmar que los avances registrados hasta la fecha no constituyen más que el comienzo de la que se prevé larga andadura que permita establecer un estatuto consolidado y firme en el marco de las relaciones entre la UE y la Federación Rusa; la cuestión de Kaliningrado es simplemente el comienzo de una larga carrera de obstáculos dentro de un marco global de negociación”. Torres Cazorla, María Isabel, “Kaliningrado: un microproblema enclavado en Europa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Núm. 43/44 (primavera-verano 2003), 107.

¹² Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics...*, op. cit., vol. II, 323.

¹³ Cit. en Bernier, Julie, “Presiones internacionales y derechos de las minorías: el caso de los Países Bálticos”, en González Enríquez, Carmen (dir.), *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*. Madrid, UNED, 2004, 193.

cuestión había quedado manifiesta poco tiempo antes, en marzo, cuando la misma Cámara no había ratificado la Convención Europea para la Protección de las Minorías Nacionales¹⁴.

Política parecida siguió Estonia, donde en mayo de 2002 el Parlamento aprobó, por una mayoría del 75%, la eliminación de las restricciones existentes para ser candidatos en las elecciones locales y nacionales¹⁵. A pesar de que todavía quedaban muchas asperezas que limar en el apartado de minorías¹⁶, el hecho de que el 31 de diciembre de 2001 la OSCE diera por terminada su misión en Estonia demostraba que se habían cumplido los requisitos establecidos en lo referente a “los cambios en las leyes lingüísticas y electorales, el desarrollo de la función *Ombudsman*, la puesta en marcha del programa de integración estatal, las cuestiones sobre los residentes y el proceso de naturalización”¹⁷.

2. LUCES Y SOMBRAS EN EL PROCESO NEGOCIADOR

Con el ánimo de recordar a los países candidatos que sus esfuerzos se verían justamente recompensados, el Consejo Europeo de Goteborg de 15 y 16 de junio de 2001 señaló que el proceso era “irreversible” y se comprometió a haber completado a finales de 2002 las negociaciones de adhesión con los países que estuvieran preparados; incluso contemplaba la posibilidad de que estos países participaran como miembros de pleno derecho en las elecciones de 2004 al Parlamento Europeo. Ciertamente, al establecer fechas concretas el Consejo demostraba su convicción de que la

ampliación era ya una realidad inminente; de hecho, en el primer semestre de 2001 Lituania y Letonia, más retrasados que su vecina Estonia, hicieron notables progresos al cerrar once y siete capítulos, respectivamente. A ello contribuyó en gran medida la Presidencia de Suecia, interesada como estaba en agilizar las negociaciones con estos países del ámbito de su influencia.

Por lo que a Estonia se refiere, la Comisión dejaba patente en su informe anual de 2001 que la economía de mercado funcionaba razonablemente bien y que el país tenía capacidad suficiente para competir con sus productos en el seno de la Unión. Entre el segundo semestre de 2000 y el primero de 2001 –esto es, durante las presidencias francesa y sueca de la Unión– algunos de los capítulos más espinosos de las negociaciones quedaron concluidos: el mercado único y las cuatro libertades¹⁸. Además, ya desde mediados de 1999, el Gobierno introdujo controles fronterizos con Rusia siguiendo las pautas de la Convención Schengen y alcanzó con Bruselas un acuerdo –muy valorado por ambas partes, dada la dificultad que entrañaba– sobre el acceso de los productos agrícolas al espacio comunitario. La reforma de la administración del Estado progresaba adecuadamente tanto en el proceso de descentralización –un gran avance, por el excesivo desarrollo de Tallin en comparación con el resto del país– como en la modernización de sus recursos humanos y materiales, con una notable capacidad para asumir el acervo comunitario¹⁹.

Las reformas estructurales habían continuado a buen ritmo: la privatización de empresas públicas había concluido satisfactoriamente y no existían obstáculos importantes para los inversores extranje-

¹⁴ De los 2.340.000 habitantes de Letonia en el año 2002, unos 523.100 (el 22'4%) eran no ciudadanos, aunque se trataba de una proporción que iba disminuyendo lentamente (el 24'6% en 2000). Commission of the European Communities, *2002 Regular Report on Latvia's Progress towards Accession*. Bruselas, 9 de octubre de 2002, COM (2002) 700 final, 30.

¹⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una Unión Europea ampliada. Documento de Estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*. Bruselas, 9 de octubre de 2002, COM (2002) 700 final, 46.

¹⁶ Según el censo de 2001, de los 1.370.100 habitantes de Estonia, las cuatro quintas partes eran ciudadanos estonios, frente a 97.300 (7%) que lo eran de otros países –sobre todo de Rusia– y unos 172.000 (12'5%) que no tenían nacionalidad. Sin embargo, desde el punto de vista étnico eran de origen ruso unos 350.800 (el 25'6%). Commission of the European Communities, *2002 Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*. Bruselas, 9 de octubre de 2002, COM (2002) 700 final, 30.

¹⁷ *Ibid.*, 28.

¹⁸ Lippert, Barbara, “Erweiterungspolitik der Europäischen Union”, en Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang (Hrgs.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*. Bonn, Europa Union Verlag, 2001, 414.

¹⁹ Commission of the European Communities, *2001 Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*. Bruselas, 2001, 53. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2001/ee_en.pdf>.

ros. Es más, a pesar de la recesión económica sufrida entre 1997 y 2000 dentro de la UE así como del impacto negativo de la crisis rusa, la mejora de la renta per cápita era incuestionable hasta alcanzar el 42'3% de la media de la UE en aquel año de 2001. Sin embargo, no solo no se habían corregido las diferencias regionales sino que, al tratarse de un territorio muy pequeño, ahora se acusaban todavía más. El paro era también un problema lacerante. En palabras de la Comisión, “el funcionamiento de los mercados laborales puede mejorar si el Gobierno y el sector privado desempeñan un papel más activo para hacer frente el problema del desempleo”²⁰. Sin duda, uno de los escollos en esta última fase negociadora era la pesca, donde no se habían conseguido los avances deseados si bien la Comisión valoraba las medidas tomadas respecto al control de la calidad y la gestión de los recursos²¹.

Ante la inminencia de la incorporación, el Gobierno de Estonia, con un holgadísimo apoyo del Parlamento, aprobó en agosto de 2002 un Programa Económico de Preadhesión fundamentado en el equilibrio presupuestario y monetario y que garantizase la solvencia económica del país de cara a los cambios que se avecinaban. La adhesión tuvo una influencia inmediata muy positiva en el juego de la balanza comercial: en 2004 las exportaciones aumentaron un 16'3%, frente al 13'8% de las importaciones²².

En Letonia la privatización del tejido económico del Estado también había proseguido sin alteraciones. De hecho, ya en 1999 las dos terceras partes del total habían sido enajenadas aunque, como había hecho notar la Comisión, algunos de los sectores de mayor envergadura —como el energético y

el de transporte marítimo— seguían siendo de titularidad pública. Se intentó superar la crisis de los sectores agrícolas²³ e industriales tradicionales con el apoyo gubernamental, orientado también desde Bruselas, a través de mecanismos como la reducción de impuestos a sociedades empresariales o el fomento de las inversiones en actividades como el turismo y el comercio marítimo. La renta per cápita ascendió al 33% de la media de la Unión en 2001, aun cuando, como en Estonia, persistía el desequilibrio regional, ya que la capital, Riga, registró en aquellas fechas una tasa de crecimiento muy superior a la del resto del país. Respecto a la situación política, tanto el informe de la Comisión de 1997 como el de 2001 reiteraban que el país era una democracia estable; el último de ellos valoraba los profundos cambios operados en la administración pública²⁴ y en la lucha contra la corrupción, así como los importantes pasos dados para promover la integración social de los residentes no ciudadanos: un éxito notable, ya que de una población cercana a los 2'3 millones de habitantes más de 500.000 carecían de carta de ciudadanía.

Respecto al sistema judicial, aun cuando los Informes de 1997 y 2001 reconocían los esfuerzos realizados, al año siguiente la Comisión señalaba que “en conjunto, si bien se han identificado la mayor parte de las deficiencias [...], solo se ha atendido a parte de ellas. Deberán multiplicarse los esfuerzos en este ámbito para lograr una reforma total del sistema, basada en el apoyo político a la modernización del sistema judicial y una financiación suficiente. Aún está por completar el marco legislativo, y deberá reducirse la acumulación cada vez mayor de asuntos judiciales”²⁵.

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una Unión Europea ampliada...*, op. cit., 47.

²¹ “Es necesaria una mejora urgente, particularmente de cara a proseguir el desarrollo del sistema de información relativo a la pesca, desarrollar y ejecutar la política estructural y de mercado y mejorar la capacidad administrativa y la coordinación entre los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente [...]. Estonia ha comenzado a tomar medidas para mejorar la coordinación de la administración pesquera, pero estos esfuerzos deberán incrementarse considerablemente”. Ibid., 48.

²² Chalvin, Antoine, “Estonie 2004-2005. Y a-t-il un pilote dans l'avion?”. *Le courrier des pays de l'Est*, Núm. 1.050 (julio-agosto 2005), 72.

²³ Como en el resto de los Bálticos, el sector primario fue uno de los puntos más vulnerables del proceso negociador: “Siguen existiendo importantes retos de cara a completar la adaptación, así como para reforzar la capacidad institucional para aplicar la Política Agrícola Común y sus medidas de ejecución, incluido el organismo liquidador, el sistema integrado de administración y control y las organizaciones comunes de mercado”. Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una Unión Europea ampliada...*, op. cit., 56.

²⁴ En ello se insistió al año siguiente: “En conjunto, Letonia ha conseguido un alto grado de adaptación al acervo en numerosos ámbitos, y ha avanzado considerablemente de cara a alcanzar una capacidad administrativa adecuada para aplicar el acervo en la mayor parte de los ámbitos”. Ibid., 55.

²⁵ Ibid., 48.

En diciembre de 2001 el Gobierno letón aprobó un ambicioso Plan de Acción para la puesta en marcha de una Estrategia para la Reforma de la Administración Pública, prevista para el quinquenio 2001-2006. Con ello el Ejecutivo pretendía disipar cualquier duda acerca de su firme voluntad de potenciar un aparato burocrático con personal bien formado, con recursos importantes y con una estructura de funcionamiento que garantizara una inserción exitosa en el seno de la Unión. Unos meses después, en junio de 2002, y profundizando todavía más en esta línea de actuación, adoptó una Ley Marco para la Administración Pública cuyo objetivo era “regular el establecimiento, jerarquización, control, responsabilidad y medios de financiación de los cuerpos de la Administración pública”²⁶. Una vez más, el Gobierno seguía las orientaciones de Bruselas para dotar a la Administración de unos principios reguladores donde se introducían elementos de descentralización a la vez que se pretendía dotarla de viabilidad financiera a largo plazo. A las puertas de la integración la confianza era un valor deseado si el país quería captar inversiones y presentarse a sus ciudadanos como un baluarte democrático. En este aspecto cobraba una gran relevancia la lucha contra la corrupción, sobre la que los informes previos de la Comisión habían insistido, en consonancia también con la preocupación de amplios sectores sociales sacudidos por distintos escándalos que habían afectado no solo a los partidos políticos, sino también al sistema judicial y a otros funcionarios. De ahí se desprende la importancia del Programa de Prevención de la Corrupción, lanzado en 2001 y respaldado por una serie de leyes para hacerlo verdaderamente eficaz. De ellas, una de las de mayor calado fue la que permitió la creación de una Oficina Anticorrupción que comenzó a funcionar en mayo de 2002²⁷ y que pronto rindió sus frutos.

A pesar de algunos problemas concretos, Letonia daba muestras de estar preparada para entrar en la Unión, como pudo comprobarse de forma inmediata, cuando se diluyeron los temores a la que la adhesión provocara el encarecimiento

drástico de los precios o una crisis del sistema financiero. Sin embargo, como había ocurrido durante la fase negociadora, la agricultura era motivo de gran preocupación. Frente a la Política Agrícola Común, que tendía a favorecer las grandes explotaciones, los pequeños campesinos, que constituían un porcentaje elevado del primario, se veían incapaces de cumplir la rigurosa legislación comunitaria, sobre todo en lo referente a la producción de leche; de igual modo, la tendencia de la UE a fomentar el cooperativismo chocaba con la desastrosa experiencia de la colectivización soviética. Unido a ello, las subvenciones recibidas resultaron muy inferiores a lo esperado, por lo que los beneficios de la adhesión quedaron en entredicho en este delicado sector²⁸.

Una vez realizada la incorporación, las elecciones al Parlamento del 12 de junio de 2004 arrojaron en Letonia una participación similar a la de la mayoría de los socios comunitarios más antiguos: un 41'2%. De igual forma, los sondeos de opinión posteriores a la adhesión –en concreto, en enero de 2005– mostraron que un 37% de los encuestados estaban satisfechos frente a un 17% que no lo estaban. Un dato esperanzador era que el grupo más favorable estaba en la franja de edad comprendida entre los 18 y 24 años, mientras que la mayoría de los euroescépticos superaban los sesenta y cinco años²⁹.

A finales de 1999 los principales obstáculos para el progreso de Lituania en su camino hacia la Unión Europea se encontraban en el abultado déficit presupuestario, la obsolescencia de una parte de la Administración, el precario funcionamiento de la judicatura y por último, pero no por ello menos importante, la falta de un plan general energético, que iba a convertirse en uno de los puntos más conflictivos una vez que se pusieran en marcha las negociaciones con Bruselas el 15 de febrero de 2000. Especial interés suscitó al respecto el futuro de la central nuclear de Ignalina, en Lituania, debido a la sensibilidad de la opinión pública comunitaria hacia estos temas. Con el recuerdo de la tra-

²⁶ Commission of the European Communities, *2002 Regular Report on Latvia's...*, op. cit., 20.

²⁷ Ibid., 24.

²⁸ Bayou, Céline, “Lettonie 2003-2004. Un fête un peu gâchée”. *Le courrier des pays de l'Est*, Núm. 1.044 (julio-agosto 2004), 103.

²⁹ Bayou, Céline, “Lettonie 2004-2005. ‘Que personne ne décide pour nous’ ”. *Le courrier des pays de l'Est*, Núm. 1.050 (julio-agosto 2005), 101.

gedia de Chernobyl todavía fresco en la memoria, aunque había pasado ya una década, entre 2000 y 2001 las autoridades de la Unión apostaron por introducir en las conversaciones con el candidato lituano –y, en general, con todos los aspirantes– el parámetro de la seguridad bajo criterios muy estrictos. Para Vilna esto suponía dismantelar progresivamente una planta que proveía el 70% de la energía del país. En este caso no cabían discusiones y Bruselas instó al Gobierno lituano a que al terminar octubre de 2001 hubiera aceptado el cierre de la primera unidad de Ignalina para antes de 2005 y el de la segunda para antes de 2010. A esta requisitoria respondieron las autoridades lituanas solicitando una ayuda económica que les permitiese reconducir la numerosa mano de obra afectada hacia otras actividades productivas y compensar de alguna forma el encarecimiento del consumo tanto doméstico como industrial que supondría el cierre. La Comisión aceptó los argumentos y en un protocolo al Acta de Adhesión se comprometió a contribuir con 285 millones de euros para el bienio 2004-2006. El documento incluía asimismo los mecanismos legales necesarios para que el Consejo asumiera en su momento el pago de una ayuda de 837 millones de euros al Programa Ignalina para el periodo comprendido entre 2007 y 2013³⁰.

Junto a la cuestión nuclear, el futuro de la agricultura constituía el segundo de los grandes obstáculos en la marcha hacia la integración. El descontento de los campesinos lituanos, en su mayoría propietarios –como en Letonia y Estonia– de pequeñas explotaciones, se vio agravado por el retraso de más de un año del Programa SAPARD, ampliamente publicitado por el Gobierno y que no comenzó a aplicarse hasta finales de 2001³¹.

Las recomendaciones de la Comisión a Lituania plasmadas en los Informes Tercero y Cuarto (de noviembre de 2000 y 2001, respectivamente) instaban al Gobierno de Vilna a pergeñar un plan articulado de lucha contra la corrupción, además de llevar a cabo las reformas necesarias para acomodar su sistema legal al comunitario, así como

a mejorar la formación de sus funcionarios para afrontar los retos del futuro. En junio de 2002 los negociadores cerraron los últimos capítulos y unos meses más tarde, en octubre, el Informe Final resaltaba el hecho de que Lituania hubiera alcanzado “en buena medida” el acervo comunitario³².

Escándalo político y vitalidad económica coincidieron en el año en que Lituania se integró en la Unión Europea. En los primeros meses de 2004 el presidente de la República, Rolandas Paksas, fue acusado de entregar información confidencial al Gobierno ruso. Destituido de su cargo por el Parlamento, le sustituyó Valdas Adamkus, que lo había ejercido entre 1997 y 2003. El duro golpe a las instituciones y a la confianza de la sociedad en la clase política no impidió que continuase el asombroso crecimiento económico iniciado en 2002. En este último año el PIB había aumentado un 6,8% y en 2003 un 9%, lo cual la convertía en la economía más activa de la Unión gracias a las inversiones foráneas, al volumen exportador y al consumo interno. También su producción industrial era la más dinámica del espacio comunitario en 2004 (un 11%) gracias al importante crecimiento de los sectores manufacturero y petrolífero, mientras las ramas tradicionales textil y extractiva se encontraban en decadencia³³.

3. LOS PAÍSES BÁLTICOS ANTE NIZA Y LA FUTURA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La convicción de que la adhesión de los países de la Europa Central, Oriental y Báltica iba pronto a ser un hecho consumado tuvo su reflejo en las discusiones del Consejo de Niza de diciembre de 2000, donde llegaron a considerarse los puestos que, una vez efectuada la ampliación, ocuparía cada uno de los candidatos en las instituciones europeas reformadas. Ya antes de que el 1 de febrero de 2003 entrase en vigor del Tratado de Niza se discutía sobre la necesidad de dotar a la Unión Europea de un texto que reemplazara a todos los tratados y que de alguna forma culminase el proce-

³⁰ Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics...*, op. cit., vol. II, 334-335.

³¹ Krupavicius, Algis, “Lithuania”. *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 7-8 (diciembre 2002), 1.024.

³² Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo Á., *La Europa Báltica. De repúblicas soviéticas a la integración en la Unión Europea (1991-2004)*. Madrid, Síntesis, 2010, 122-123.

³³ Bertrand, Géraldine, “Lituanie 2004-2005. En butte à la menace populiste”. *Le courrier des pays de l'Est*, Núm. 1.050 (julio-agosto 2005), 121.

so de integración; muchos, incluso, llegaban a sugerir la conveniencia de que dicho texto adoptara la forma de una Constitución. La efervescencia del debate condujo a la Declaración de Laeken efectuada el 15 de diciembre de 2001 –durante el Consejo celebrado en esta localidad belga–, según la cual se establecía una “Convención sobre el Futuro de Europa” precisamente para redactar esta suerte de texto constitucional. La Convención, presidida por Valéry Giscard D’Estaing, estaría formada por representantes de la Comisión y del Parlamento europeos, así como de los gobiernos y parlamentos de los Estados miembro.

La trascendencia de lo que se planteaba y la inminencia de la nueva ampliación al Este condujeron a Bruselas a incorporar a las discusiones a estos países que todavía no eran miembros de la Unión; incluso, en el Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 se los invitó a participar en la Conferencia Intergubernamental³⁴. En estas circunstancias resulta conveniente recordar, dada la trascendencia del momento, la posición adoptada por los Países Bálticos en este proceso de definición del futuro de Europa. Todos los gobiernos –fueran del signo que fueran– de las tres nuevas repúblicas independientes de la URSS habían concebido como objetivo principal de su política la incorporación a la Unión Europea lo antes posible. Así, al menos en teoría, cabía esperar que en el nuevo diseño de la Unión Europea su posición fuera claramente integracionista; sin embargo, en los tres casos fue bastante similar ya que en las discusiones defendieron la integridad de su soberanía y abogaron por mantener sus identidades nacionales muy sólidamente definidas. No en vano se trataba de países que habían accedido a la independencia solo muy recientemente y perduraba todavía en la memoria cómo su identidad había quedado disuelta bajo la férula soviética; de ahí que no se mostraran partidarios de una fórmula federal para la nueva Europa. Su actitud claramente intergubernamentalista los enfrentaba a los supranacionalistas, que pretendían impulsar una constitución como forma política. Para reforzar su postura los representantes bálticos propusieron la inclusión de una “cláusula de protección de los Estados miembro”,

según la cual la Unión debía respetar las formas constitucionales así como las principales competencias estatales de cada socio, un nuevo alegato en defensa de la identidad nacional. Sin duda, en el punto en el que la estrategia seguida por los Países Bálticos ante la Convención y la Conferencia Intergubernamental se mostró más firme fue en su negativa a aceptar una profundización en las materias relacionadas con la política exterior y de seguridad, en coherencia con su apasionada salvaguarda de la soberanía de cada Estado y, también, por el temor a un excesivo acercamiento de la Unión a la Federación Rusa³⁵. Antes incluso de conseguir la ansiada incorporación, los Bálticos hacían gala de un inesperado euroescepticismo.

También coincidieron los Bálticos en su análisis de los cambios institucionales. Como países de extensión y población reducidas, apostaron por el principio de unanimidad para las decisiones que afectaran de pleno a la soberanía de cada miembro, por ejemplo, en política fiscal y de defensa. Asimismo, apoyaron la continuidad de la Presidencia rotativa del Consejo y la designación de un comisario por cada país. La presencia nacional debía mantenerse en las principales instituciones de la Unión.

El 20 de junio de 2003 Giscard D’Estaing presentó ante el Consejo Europeo reunido en Salónica el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Mucho se ha discutido sobre el fracaso en su aprobación pero, en nuestra opinión, no parece que fuera lo oportuno hacer coincidir la elaboración de un proyecto de cambio institucional de tal envergadura con una ampliación sin precedentes en la historia de la integración europea, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Por tanto, la entrada de los países de Europa Central, Oriental y Báltica a mediados de 2004 se producía en una fase crítica para la Unión Europea, por lo que los gobiernos de Tallin, Riga y Vilna optaron por evitar el referéndum y ratificar el Tratado por la vía parlamentaria, ya que, como en otros países, el Eurobarómetro indicaba que la mayor parte de la población no era favorable. Lituania fue el primero de toda la Unión en aprobarlo, y lo hizo el 11 de noviembre de ese

³⁴ Sobre la trascendencia de Niza para el área báltica véase Arnswald, Swen y Jopp, Mathias, *The Implications of Baltic States’ EU Membership*. Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2001.

³⁵ Kasekamp, Anders, “The North-East”, en Mouritzen, Hans y Wivel, Anders (eds.), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. Londres, Routledge, 2005, 156.

mismo año con el respaldo del 92% de los diputados, mientras las encuestas señalaban un 51% de apoyo entre la población. Al año siguiente, el 2 de junio de 2005 le secundaba el Parlamento de Letonia, con un 73% de mayoría parlamentaria, y el 9 de mayo de 2006, el de Estonia con el 71%. En estos dos casos, en cambio, los datos arrojados por el Eurobarómetro no eran tan optimistas: solo el 41% de los letones y el 32% de los estonios hubieran refrendado el Tratado³⁶.

4. HACIA LA FIRMA DE LOS TRATADOS DE ADHESIÓN

El Consejo Europeo de Copenhague celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2002 dio por finalizadas las negociaciones de adhesión con los Países Bálticos, entre otros candidatos, y dispuso lo necesario para preparar el borrador de los Tratados. Poco después, el 19 de febrero de 2003, la Comisión emitió su informe final favorable, lo cual, por otra parte, no quería decir que terminase su labor de seguimiento de los progresos efectuados. Los informes centraban su atención en la capacidad real de estos países para asumir el acervo comunitario y, en consecuencia, establecían aquellas parcelas en donde se registraban mayores carencias para que las autoridades nacionales las resolvieran con mayor o menor rapidez según su gravedad. En todo caso, la Comisión reiteraba que, aun cuando hubiera ciertas dificultades en el cumplimiento de algunos requisitos, los Países Bálticos estaban lo suficientemente preparados como para poner en marcha la legislación comunitaria a partir del 1 de mayo de 2004, fecha prevista para la firma de los Tratados de Adhesión. La Comisión expuso sin ambages la necesidad de introducir en el texto una cláusula de salvaguarda económica según la cual durante los tres años siguientes a la firma cualquier país miembro pudiera solicitar a la Comisión la adopción de mecanismos especiales de protección para algún sector económico concreto que se hubiera visto seriamente perjudicado por la ampliación³⁷.

No habían pasado dos meses de la publicación del informe final de la Comisión cuando, el 9 de

abril de 2003, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría absoluta el Tratado de Adhesión. Ratificado por unanimidad en el Consejo del 14, el Tratado se firmó dos días después, el 16, aunque su entrada en vigor no tendría lugar hasta el 1 de mayo de 2004. Según las constituciones vigentes en los tres Estados bálticos, correspondía a los parlamentos nacionales la ratificación de cualquier tratado internacional, y éste entre ellos; sin embargo, todos los agentes políticos eran conscientes de que la trascendencia de esta decisión para el futuro de Lituania, Letonia y Estonia obligaba a una consulta popular, y los referéndum que se llevaran a cabo a tal efecto serían legalmente vinculantes para los gobiernos. El primero de ellos tuvo lugar en Lituania los días 10 y 11 de mayo de 2003; con una participación del 63% del electorado, el 91% votó Sí frente al 8'9% que se opuso. En Estonia, en la convocatoria del 14 de septiembre de ese mismo año, el grado de participación fue parecido (64%), pero la proporción de los votos favorables fue menor (66'9%), resultados casi idénticos a los obtenidos en Letonia seis días después, el 20 de septiembre (67%), con una participación del 72'5%. De este modo, en poco más de una década las tres pequeñas repúblicas habían pasado de pertenecer a la Unión Soviética a integrarse en la Unión Europea. La Postguerra Fría había convertido en realidad un proyecto impensable tan solo unos años antes.

Con la incorporación plena los gobiernos bálticos redefinieron su política europea. En el caso de Estonia, por ejemplo, el Ejecutivo aprobó un texto, "La política del Gobierno respecto a la Unión Europea 2004-2006", en el que establecía su posición ante los desafíos de la Unión en su conjunto y abogaba algo lógico, dadas sus reducidas dimensiones— por mantener un Comisario por cada país, fortalecer las competencias de la Comisión y extender el principio de mayoría cualificada salvo en las cuestiones de política fiscal, social, exterior y de seguridad. Todos estos puntos, por supuesto, entraban en el debate sobre el proyecto de Constitución Europea³⁸.

Como era de esperar, a lo largo de todo el periodo de negociación y tras la adhesión las rela-

³⁶ Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics...*, op. cit., vol. II, 517.

³⁷ Inglis, Kirstyn, "The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible". *Common Market Law Review*, Núm. 41 (2004), 953-960.

³⁸ Chalvin, Antoine, "Estonie 2003-2004. Déceptions intérieures, consécration extérieures". *Le courrier des pays de l'Est*, Núm. 1.044 (julio-agosto 2004), 74.

ciones entre los Países Bálticos y la Federación Rusa no fueron precisamente amigables. Cuestiones como Kaliningrado y el tratamiento de las numéricamente importantes minorías rusas en estos países no se solucionaron, pero sí se pusieron las bases para llegar a un entendimiento futuro. Sin embargo, y más allá de algunas declaraciones extemporáneas de políticos de una y otra parte, sobre todo durante periodos electorales, la asociación estratégica entre la Unión Europea y Rusia no se vio nunca seriamente alterada. En realidad, tanto por su historia como por su situación actual, para los Países Bálticos resultaba de vital importancia el diálogo con Moscú, diálogo que precisamente se haría más fluido una vez se hubieran incorporado a la Unión. La retórica exacerbada —a menudo en relación con las citas electorales— de los discursos de algunos líderes políticos rusos que consideraban a los Bálticos parte insoslayable del área de influencia rusa se diluía al contrastarse con la realidad. Lo cierto era que en los últimos años de la década de los noventa se estaba produciendo un profundo cambio estratégico en la política de seguridad y defensa rusa hacia estas repúblicas, lo cual favorecía decididamente la aproximación de éstas no solo a la Unión Europea sino también a la OTAN³⁹.

CONCLUSIONES

Durante las negociaciones de preadhesión Bruselas había tratado la cooperación intrabáltica como un paso previo para fortalecer las relaciones económicas, comerciales y político-institucionales en el área con el fin de que las transformaciones que se fueran operando en cada uno de los tres países repercutieran en los dos restantes y se fuera avanzando así en un entramado de vínculos que favorecieran el crecimiento de la región. Ello no obstante, esta cooperación era entendida por los gobiernos bálticos fundamentalmente como un instrumento para poder acceder en el futuro a la Unión Europea y no tanto como un fin importante en sí mismo⁴⁰. A mediados de julio de 1997 la Comisión envió al Consejo los informes sobre los

países candidatos y las recomendaciones sobre cuáles debían ser los primeros con los que entablar negociaciones, lo cual supuso un duro golpe para Lituania y Letonia, que quedaban excluidas de la primera oleada de ampliación⁴¹. No parecían existir razones objetivas para justificar la preeminencia de Estonia sobre sus dos vecinas; en cambio, la decisión comunitaria rompía su línea de actuación durante los años previos, que se había basado en fomentar los vínculos intrabálticos.

Sin embargo, a partir de diciembre de 1999, con las conclusiones del Consejo de Helsinki, cada país candidato podía avanzar hacia la incorporación en la Unión conforme a sus propios esfuerzos, y por tanto la competitividad entre los tres candidatos bálticos no favoreció precisamente el fortalecimiento de las relaciones entre ellos. Por su parte, aun cuando —en teoría— las autoridades comunitarias negociarían con cada país de forma independiente en función de sus progresos, la tendencia fue a que, salvo en cuestiones específicas, Bruselas actuara como si los considerase globalmente. Por ello, la rivalidad desatada por concluir lo antes posible los capítulos negociadores generó en ocasiones situaciones muy incómodas, ya que bastaba con que una de las tres repúblicas cerrase determinadas materias de un capítulo para que las dos restantes se sintiesen presionadas a hacer en seguida otro tanto, por muy difícil que esto fuera. Se trataba de no quedar rezagadas, lo cual facilitaba a la Unión la posibilidad de reforzar su postura evitando un trato diferenciado con cada una de ellas. Era lógico, pues, que en determinados momentos surgieran tensiones políticas entre los tres candidatos, los cuales, en vez de hacer un frente común, trataban de negociar de forma aislada para sacar ventaja a sus vecinos. Solo cuando quedó claro que la fecha de incorporación sería la misma para los tres comenzaron a distenderse las relaciones hasta el punto de que se pusieran de acuerdo para exigir a Bruselas, por ejemplo, determinadas cuotas de producción agrícola.

Como en todos los países candidatos, durante el periodo de preadhesión los tres bálticos crearon

³⁹ Véase Heikka, Henrikki, *Beyond the Cult of the Offensive. The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region*. Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2000.

⁴⁰ Herd, Graeme P., "The Baltic States and EU Enlargement", en Henderson, Karen, *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union*. Londres, UCL Press, 1999, 270.

⁴¹ Muchos analistas eran de la opinión de que esta decisión dilatada inevitablemente el inicio de conversaciones para la adhesión de estos dos países y generaría un peligroso desapego progresivo de la población.

organismos específicos dentro de la Administración para tratar los asuntos europeos. El objetivo era coordinar al Gobierno, los distintos ministerios implicados y las acciones parlamentarias para ofrecer una posición firme y coherente ante Bruselas. Estos instrumentos continuaron e intensificaron su labor durante las negociaciones finales previas a la adhesión y después de producida ésta con el propósito de incorporar y adaptar la legislación europea a la nacional. Por ejemplo, en el caso del Parlamento estonio, desde 2004 un comité sobre asuntos europeos tuvo la potestad de analizar con detalle los borradores de leyes debatidas en el Parlamento Europeo que pudieran arrastrar consecuencias socioeconómicas de alcance para el país o que exigieran la introducción de cambios sustanciales en la ordenación jurídica nacional. La posición adoptada por el Legislativo vinculaba políticamente al Ejecutivo, que debería explicarse ante dicho comité en el caso de diferir de opinión⁴².

Para la Unión Europea la incorporación de los Países Bálticos resultó de suma importancia a la hora de reforzar la seguridad y la estabilidad en su frontera septentrional y, a pesar de los traumáticos desencuentros entre las tres pequeñas repúblicas y su antigua metrópolis, el simple hecho de que Rusia asumiese esta pérdida de su influencia tradicional en aquella área era ya trascendental. Además, la integración de los Bálticos aumentó la de por sí sobresaliente importancia de la Federación en la configuración de la política de seguridad y defensa europea. Para las aspiraciones de Bruselas la estabilidad institucional de Rusia era una condición necesaria, no solo porque daba tranquilidad a sus

socios bálticos, sino por la influencia de Moscú en países como Ucrania y Bielorrusia, cuya democratización era requisito imprescindible para la paz en el Viejo Continente. Sin embargo, no deberíamos adoptar una perspectiva finalista, de modo que pudiera parecer que, una vez afirmada la independencia de los Países Bálticos e iniciadas las transformaciones democratizadoras, la única vía posible fuera acabar incorporándose a la Unión. El proceso que acabamos de describir muestra que Bruselas actuó en contextos internacionales europeos muy cambiantes a los que fue respondiendo a medida que se iban presentando. Por ello, indudablemente, sin el cambio de política de la Federación Rusa a partir de mediados de los años noventa y sin la voluntad e interés de Suecia y Finlandia, recién incorporadas a la Unión en 1995, el desenlace podría haber sido muy distinto.

La integridad territorial fue, por tanto, eje común en todas las políticas gubernamentales de las tres repúblicas desde su independencia. Tanto las declaraciones de los altos responsables de cada una de ellas como los programas de seguridad y defensa aprobados por los respectivos parlamentos entre 1996 y 1997 centraban su atención en la salvaguardia de sus soberanías y optaban con claridad por una integración paulatina en las estructuras defensivas occidentales. En efecto, aunque por su historia reciente y su situación geopolítica no parecía previsible que así sucediera, los Estados bálticos pasaron en un breve espacio de tiempo a formar parte tanto de la Unión Europea como de la OTAN.

⁴² Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics...*, *op. cit.*, vol. II, 509.